第二章 权力及权限

2.1　申诉专员制度的目的，是要在司法程序以外另设渠道，以调查和解决市民对政府部门和公营机构在行政失误上的投诉。申诉专员由香港特别行政区行政长官委任。根据香港法例第397章《申诉专员条例》(「条例」)，申诉专员有独立的法定自主权，在行使其职权时能做到无私无畏，不偏不倚。申诉专员的权力和工作，亦受到法院的司法覆核程序监察。

权力及职能

2.2　本署就条例附表1所列政府部门和公营机构涉及行政失当的投诉进行调查，旨在：

- 查明真相，维护公义和解决问题；以及
- 提高公共行政的服务质素和效率。

自一九九四年开始，尽管没有接到投诉，申诉专员亦可主动展开直接调查（参见**第三章**）。

进行调查的权力

2.3　条例赋予申诉专员权力，可就投诉进行初步查讯或全面调查。除非投诉事项不在其职权范围之内，或调查工作因受条例的限制而不得跟进(参见**第2.13至2.15段**)。

2.4　条例第11A条订明，申诉专员在决定是否就投诉进行全面调查前，可先进行适当的初步查讯。条例第11B条赋予申诉专员权力，可决定在事涉各方同意的情况下，以调解方式处理投诉。有关本署初步查讯及调解服务的详情，可参阅**第四章**。

2.5　申诉专员全面调查的权力来自条例第7条。根据法例规定，申诉专员在展开全面调查前，必须通知事涉机构。假如在初步查讯或调解后，本署认为有需要进行全面调查，亦会通知投诉所涉各方。

2.6　对于某项投诉是否在其职权范围之内，须由申诉专员断定。假如申诉专员认为某项调查工作符合公众利益，则即使投诉人已撤回其投诉，申诉专员仍可继续调查。

2.7　和世界各地的申诉专员一样，香港申诉专员拥有广泛的调查权力。条例第13条订明，申诉专员有权传召任何人并加以讯问，或要求有关人士提供任何他所管有或控制的资料、文件或物品。

图表 2.1

「行政失当」的定义 — 条例第2条
「行政失当」指行政欠效率、拙劣或不妥善，并在无损此解释的一般性的情况下，包括：
(a) 不合理的行为，包括拖延、无礼及不为受行动影响的人着想的行为；
(b) 滥用权力（包括酌情决定权）或权能，包括作出下述行动 — (i) 不合理、不公平、欺压、歧视或不当地偏颇的行动，或按照属于或可能属于不合理、不公平、欺压、歧视或不当地偏颇的惯例而作出的行动； (ii) 完全或部分基于法律上或事实上的错误而作出的行动；
(c) 不合理、不公平、欺压、歧视或不当地偏颇的程序。

2.8 条例第 20 条授权申诉专员及其属下人员，可随时进入及视察附表所列机构的任何处所，并在该处所内进行属其职权范围内的调查。

2.9 根据条例第 23 条，任何人若无合法辩解而妨碍申诉专员或其属下人员行使条例所赋予的权力、不遵从他们所提出的合法要求、向他们作出虚假的陈述或以其他方式明知而误导他们，即属犯罪，可判处罚款 10,000 元及监禁六个月。

图表 2.2

调查的权力
• 传召证人
• 取得文件（包括机密文件）
• 进入处所
• 若对调查工作不予合作，可被判罚

调查报告

2.10 根据条例第 17 条的规定，申诉专员必须把调查的结果通知投诉人。

2.11 条例第 16 条授权申诉专员，在完成全面调查后可就有关调查结果、意见和建议作出报告。申诉专员会让所涉机构就调查结果提出意见，而最终的报告会送交有关机构的首长，以供参考及落实本署的建议。

2.12 申诉专员提出的建议并非如法庭的裁决般具约束力。然而，假如所涉机构的首长不同意调查的结果，又或拒绝接受有关的建议，申诉专员可考虑把调查报告呈交行政长官；此外，若是有机构未能充分采取行动或没有落实申诉专员的任何建议，亦可向行政长官提交报告。条例第16(6)条规定，在申诉专员向行政长官提交报告后，政府当局须于一个月内，或行政长官厘定的更长期间内，安排把报告的文本提交立法会省览。

职权的限制

2.13 申诉专员的权力并非完全不受限制。条例第 8 条与附表 2 共同订明不受申诉专员调查的行动。

图表 2.3

申诉专员不得调查的行动 条例附表 2
• 与保安、防卫或国际关系有关的行动
• 法律程序或检控任何人的决定
• 行政长官行使权力赦免罪犯
• 合约或商业交易
• 人事方面的事宜
• 政府颁授勋衔、奖赏或特权
• 行政长官亲自作出的行动
• 有关施加或更改土地权益条款的决定
• 与《香港公司收购、合并及股份购回守则》有关的行动
• 香港警务处或廉政公署就防止及调查任何罪行而采取的行动

2.14 政府政策及专业判断不在申诉专员的职权范围之内，因为这些基本上都不是行政事宜。然而，本署经常接到这类投诉，申诉专员均会小心审研，研究当中有否涉及行政方面的问题，可以运用其职权展开调查。

2.15 条例第 10(1)条列明限制申诉专员进行调查的各类情况。

图表 2.4

调查投诉的主要限制
条例第 10(1)条

- 投诉人对投诉事项已知悉超过两年
- 投诉由匿名者提出
- 投诉人无从识别或下落不明
- 投诉并非由感到受屈的人士或适当代表提出
- 投诉人及投诉事项与香港并无任何关连
- 投诉人根据法例有权提出上诉或可以循法律程序（司法覆核除外）寻求补救办法

2.16　根据条例第 10(2)条的规定，申诉专员可在若干情况下决定不对某项投诉展开调查。

图表 2.5

申诉专员可决定不展开调查的情况
条例第 10(2)条

- 以前曾调查性质相近的投诉，而结果显示并无行政失当之处
- 投诉关乎微不足道的事
- 投诉事属琐屑无聊、无理取闹或非真诚作出
- 因其他理由而无需调查

2.17　本署会严谨地评审接到的每一宗投诉，以确定投诉事项是否在申诉专员职权范围之内，以及是否有表面证据支持投诉，证明有需要展开调查。申诉专员假如决定中止或不进行某项调查，则须把其决定和理由告知投诉人。本署亦会尽可能提供协助，告知投诉人应向哪些机构寻求解决办法。

2.18　要清楚界定条例附表 2 所列不受本署调查的行动的范畴，有时并不容易。本人在这方面持较开放的态度，只要投诉事项的性质与行政事务有关，都会尽量安排进行审研和查讯，目的是把握每个机会，务求改善公共行政。

2.19　对于条例第 10(1)条订明本署在调查投诉时的某些限制，申诉专员有权酌情处理。在决定是否进行或中止某项调查时，本人会审慎地行使酌情权和遵守法例的有关规定。

表面证据的重要性

2.20　市民不时会向本署表示对某些机构不满，但又没有提供实质的详情。本署的职责，是就投诉进行调查，但投诉人至少应该告诉我们实际上发生了甚么事情，他们如何受屈，以及为何或因何人而受屈，否则本署无从展开调查。市民若只是认为或怀疑某些事情出错，这些意见并不构成表面证据，足以令本署进行调查。因此，在决定运用有限资源跟进投诉个案之前，本署会要求投诉人先提供进一步资料，以支持其投诉。

保密规定

2.21　本署有责任向市民解释我们的运作，以便他们更清楚了解本署的办事程序和做法。但条例规定，本人和属下所有人员，以至本署的顾问均须遵守保密条文，在执行职务时所知悉的全部资料须绝对保密，否则会受到惩罚。保密条文旨在确保任何人士或机构可毫无保留地向本署提供资料，而无需担心因身份或有关资料被披露可能带来的后果。违反保密条文属刑事罪行，可判处罚款 50,000 元及监禁两年。

2.22　立法会议员、社区领袖、市民和传媒亦不时会把投诉转介到本署，并希望本署把个案的进展情况告诉他们。对于他们的支持，本署衷心感

谢，但基于法例规定，本署不得与第三者讨论或向他们披露任何个案的调查情况或结果。除了以不披露所涉人士身份的方式公布调查报告外，本署不能亦不会答覆任何与个案无关的人士就个别投诉提出的查询。本人谨向所有曾把投诉转介到本署的人士致谢，并感谢他们能体谅和尊重本署必须恪守保密条文的规定。

2.23 在处理投诉个案时，本署须向所涉机构索取投诉人的个人资料，亦须把投诉人所提供的文件等复印给有关机构参考，但本署事先会取得投诉人的同意，藉以保障投诉人的个人资料私隐。假如投诉人不同意，本署或许不能跟进其个案。

2.24 保密条文是申诉专员制度的基石。本署人员在执行职务时，均会严格遵守。

申诉专员的酌情权

2.25 条例订明申诉专员拥有酌情权，可决定是否展开、继续或中止某项调查。这项酌情权使本人得以更加善用资源，为市民提供更佳服务。

2.26 由于拥有法定自主权，申诉专员就投诉个案所作的决定是最终决定。任何人如对决定感到不满，可要求覆检其个案。为求客观起见，本人通常会指派另一名调查人员进行覆检。此外，投诉人亦可向法院申请司法覆核。

职权范围的检讨

2.27 在二零零四年的年报中，本人曾提到，本署自一九八九年成立运作了十五年，应该是检讨申诉专员职能和职权范围的适当时候。这项检讨工作现已展开。我们正根据本署的运作经验及海外同类组织的做法进行研究，并会于日后向政府当局建议应否：

(a) 修订条例附表 1，把较多机构纳入申诉专员职权范围之内；

(b) 放宽条例附表 2 对本署调查权力的某些限制；以及

(c) 解决本署人员在执行职务时遇到的某些困难和疑虑。